

PROARCA/CAPAS

Diagnóstico sobre la Participación Pública y Ciudadana en Áreas Protegidas
Estratégicas en la República de Panamá

RESUMEN EJECUTIVO

TechnoServe-Panamá

PANAMÁ, JUNIO 1998

RESUMEN EJECUTIVO

Marco Conceptual

La participación como elemento del debate contemporáneo se da en dos perspectivas fundamentales. Por una parte, como la búsqueda por parte de los grupos de poder, del consenso y la estabilidad social y, por la otra, como la búsqueda de diferentes grupos sociales para hacerse presentes en los debates y en los procesos de formulación de propuestas y de toma de decisiones en una sociedad.

Otro aspecto fundamental de la participación es el que se genera por la inclusión social de grupos que históricamente han sido dejados de lado en los procesos sociales, económicos y políticos. Este último aspecto comprende la operacionalización de derechos jurídicamente reconocidos tanto a nivel de países como a nivel internacional. La práctica participativa de proyectos localizados en comunidades como en políticas de estado, se ha convertido en una exigencia que plantea el medio. La necesidad de empoderamiento de los distintos grupos sociales y la búsqueda de éstos de espacios en donde puedan formular sus propuestas, ha dejado rezagada la propuesta de la democracia formal que sólo a través de elecciones es que las comunidades pueden ejercer cada cierto tiempo su derecho a participar.

El ejercicio del voto es apenas una expresión del derecho de las gentes y de los pueblos de tener un mayor control de sus vidas individuales y de los procesos colectivos que les afecten. Es por esto, entre otras razones, que la participación pública y ciudadana ha trascendido la dimensión jurídica para convertirse en una categoría política. La capacidad de ejercer el control de procesos decisorios está íntimamente ligada con la jerarquización y segmentación social. Los grupos sociales menos favorecidos ejercen en menor medida sus derechos que grupos sociales con poder económico y político. Cuando se debate sobre participación se está debatiendo sobre relaciones de poder que se generan a lo interno de cada sociedad y de la capacidad de generar y ejecutar una propuesta que tiene un grupo social determinado.

La Participación en un Contexto Real: la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá

En la investigación que se presenta se pone de manifiesto la poca capacidad de ejercer derechos que tienen las comunidades bajo estudio. La ubicación de estas comunidades dentro de la geografía nacional las hace particulares respecto al resto del país. Efectivamente, existen y se desarrollan dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, lugar en donde convergen los procesos económicos que vinculan a Panamá con la economía mundial. Por lo tanto, la presencia de las comunidades genera conflictos porque es de la cuenca hidrográfica que depende el funcionamiento del Canal de Panamá y, se afirma, los pobladores están depredando la región y el Canal se está quedando sin su sustento ambiental.

La región ha sido, en consecuencia, puesta bajo la protección ambiental por medio de parques nacionales en función de los intereses globales de la economía nacional. Las comunidades han denunciado que no

participaron en ninguno de los procesos que se dieron para crear las áreas protegidas. Los conflictos que se han generado hacen necesarios involucrar a las comunidades en la búsqueda de soluciones y correctivos a los problemas existentes y para la generación de un proyecto y de una política de uso y manejo de los recursos existentes dentro de la región que no necesariamente son incompatibles y mutuamente excluyentes.

Los diagnósticos son la primera aproximación al problema. El diagnóstico arroja resultados que ponen en evidencia el déficit de participación existente, iniciando por la satisfacción de necesidades básicas. De allí en adelante, las comunidades son segmentos sociales excluidos de los procesos sociales que se registran en el país. Finalmente, los mismos, deben ser utilizados como insumos para direccionar las distintas políticas y métodos que se utilizarán para incluir en el debate a las comunidades, ya que cualquier propuesta de uso, manejo y conservación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, tiene que pasar por las comunidades afectadas.

OBJETIVOS

El proyecto se propone alcanzar los siguientes objetivos:

A. Objetivo general

Levantar el perfil de ocho comunidades ubicadas en tres parques nacionales de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, a fin de determinar cuál ha sido su participación en la toma de decisiones relacionadas con estas áreas protegidas.

B. Objetivos Específicos

1. Determinar el nivel de participación ciudadana de los(as) pobladores(as) en la toma de decisiones del sector público relacionadas con los parques nacionales Altos de Campana, Soberanía y Chagres.
2. Promover la participación de los pobladores en el diagnóstico sobre la relación entre los parques nacionales y la comunidad a partir de los antecedentes de su creación y hasta la actualidad.
3. Definir acciones para mejorar la relación entre las comunidades y las instituciones que son garantes o responsables de los parques nacionales identificados en esta investigación.
4. Identificar los aportes que la comunidad propone para solucionar los conflictos existentes

y el apoyo externo que requieren.

5. Recabar información útil para los planes de manejo de los parques.

RESULTADOS

Tomando en cuenta el contexto teórico al que se adscribe la participación y el resultado de los diagnósticos, el hilo conductor del problema de los parques dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, respecto a la participación, se traduce en:

1. Un conflicto permanente entre las comunidades y las entidades del Estado encargadas de hacer cumplir las leyes forestales.
2. El desconocimiento por parte de las comunidades que conforman los parques. No perciben el encadenamiento entre los parques, el tránsito canalero y el comercio marítimo internacional. La realidad de los parques y su función dentro de la dinámica interoceánica, se perciben como realidades distintas y autónomas las unas de las otras.
3. El desconocimiento por parte de la mayoría de los entrevistados y participantes de los diagnósticos de los indicadores básicos de la existencia de los parques: los límites, la ley que los regula e, incluso, a las entidades encargadas de elaborar y ejecutar las normas. En este aspecto, se evidencia una incompreensión del papel que estos actores institucionales juegan en relación al Canal de Panamá.
4. En el caso de aquellas personas que han respondido que conocen algunos aspectos de los parques, demuestran un desconocimiento e incompreensión de los contenidos de las normas y el significado de las leyes, del por qué ciertas actividades están, reguladas, restringidas e incluso prohibidas. El campesinado está, por lo tanto, obligado a ejecutar reglamentaciones cuyo significado le es ajeno.
5. Al momento que las instituciones han tratado de entablar comunicación con las comunidades, sólo han llegado a un nivel informativo, sin adentrarse en el proceso cognoscitivo y dialógico necesario para poder comunicar nuevo conocimiento. Un ejemplo de esta situación es cuando los campesinos refieren que los guardabosques "prohíben la producción ganadera en tierras cuya pendiente es mayor de 25 grados". Los campesinos están obligados a acatar y a ratificar las leyes dictadas desde una perspectiva tecnocrática que no está incerta en su realidad. Además, los campesinos desconocen las razones científicas y técnicas que sustentan las prohibiciones.

6. Las comunidades situadas dentro de los parques muestran, a través de sus indicadores sociales y económicos y del inventario de necesidades que se levantó, que sufren de una exclusión doble. En primer lugar, son excluidos de la dinámica de desarrollo nacional y en segundo, son excluidos de la dinámica específica de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Los planes de educación, salud, vivienda y ambientales, no toman en cuenta la especificidad estratégica de estos grupos sociales.

Estas conclusiones permiten asegurar que las instituciones encargadas de normar el uso de los recursos dentro de la cuenca resultan **"demasiado aisladas de los resultados de sus acciones como para aprender, ajustarse, armonizar"**. Además, **"privan a las comunidades de su entorno de toda posibilidad de verdadero control sobre sus propias relaciones con su medio ambiente y sobre su destino, privándolas de la autodeterminación indispensable para 'liberarse a sí mismas de las estructuras de poder distantes, impersonales, que han hecho de la democracia poco más que un proceso ritual de ratificación de decisiones hechas por otros'".¹**

Hay que considerar que la misma realidad de las comunidades campesinas condiciona un comportamiento respecto a la naturaleza de carácter agresivo, donde el rechazo a las restricciones y a la normatividad parte del hecho de que el campesinado "no piensa ecológicamente" en los términos en que las culturas indígenas perciben lo natural o como una sociedad urbanizada lo hace. Los campesinos exigen de la naturaleza respuestas inmediatas para la satisfacción de sus necesidades básicas.

En este sentido, se observa que las necesidades identificadas por los entrevistados en sus comunidades, se relacionan con la carencia de necesidades básicas: agua, educación, salud, vías de penetración, etc., pero no se identificó los problemas ecológicos como problemas de la comunidad. La sobrevivencia está por encima del uso y manejo racional de la naturaleza.

El impacto de los parques sobre las actividades de los habitantes de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá se mide en relación a los métodos y técnicas de cultivos que emplean los productores agrícolas. En efecto, la "agricultura trashumante" es la característica del área. Hay un bajo nivel tecnológico donde la tumba y quema es la forma típica de cultivo. Los campesinos sienten los efectos de la aplicación de las normas de protección ambiental de manera directa pues se impide continuar, por una parte, colonizando nuevas áreas y, por la otra, se limita el uso de la quema y la tumba como método de cultivo.

Este tipo de agricultura tiene grandes requerimientos de suelo y también un uso poco eficiente e

¹ Castro Herrera, Guillermo, 1993, **Vacas y Buques**, pp.53

improductivo de los recursos. En términos de sostenibilidad, la agricultura nómada requiere de una dotación de naturaleza a un ritmo mayor de la que ésta se puede regenerar. Pero, es el método tradicional al cual no se le ha contrapuesto alternativa y es el único al que las condiciones económicas de los habitantes de la región permite tener acceso.

De este hecho se desprende el rechazo y la reiterada violación de las normas establecidas por parte de los habitantes de los parques y de las regiones que forman parte de las áreas de amortiguamiento. Los campesinos argumentan que no fueron ellos los que propusieron los parques. Cuando se tomó la decisión de crearlos y sustentarlos ya ellos existían como comunidades con una dinámica económica. Por lo tanto, sostienen, debió existir un proceso de consulta para que ellos pudiesen participar en la propuesta y ejecución de los proyectos.

En este sentido, la participación de las comunidades se ha limitado a la mera ratificación de lo actuado por entidades distantes a la comunidad, como ellos mismos lo expresan. En este caso, la ARI, el INRENARE y otras entidades del Estado, no mostraron, de principio, voluntad participativa en la elaboración de los proyectos.

Finalmente, hay que destacar que sólo la comunidad de Boquerón ha estado anuente a la búsqueda de mecanismos que posibiliten su participación efectiva en lo concerniente a la tenencia de la tierra, al manejo de sus recursos y la obtención de información.

Estas consideraciones llevan a recomendar que:

1. Se ejecute un proyecto de investigación en el que se pueda levantar información sobre la tenencia de la tierra dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.
2. Establecer cómo están organizadas las diferentes actividades económicas y de producción dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y, en especial, dentro de las áreas protegidas de la cuenca.
3. Estudiar la relación existente entre las actividades económicas y de producción en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, su impacto y los grupos sociales que la ejecutan.
4. Establecer los mecanismos normativos para que las comunidades que se han visto afectadas por la existencia de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y, en especial, por la existencia de áreas protegidas y parques nacionales, puedan participar en los procesos de uso, manejo y

conservación de estas áreas de manera inclusiva y provechosa.

5. Que ONGs, instituciones gubernamentales, iglesias y otros grupos de apoyo, se solidaricen con las comunidades de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Que esta solidaridad se operacionalice en la organización de estas comunidades para la búsqueda de correctivos y soluciones a sus problemas.
6. Que se establezca una política de uso y manejo de las áreas protegidas en las que las comunidades ejerzan un mayor control de los recursos y de las decisiones que afecten sus vidas.
7. Que se elaboren planes y políticas que consideren las especificidades de las comunidades de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá en función de que viven en un área de vital importancia para el sostenimiento del Canal de Panamá. Por lo tanto, de importancia fundamental tanto para Panamá como para el comercio marítimo internacional.
8. Que se elaboren políticas educativas en lo ambiental para que las comunidades de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá puedan integrarse al proceso de uso y manejo de estas áreas desde un perfil más elevado y provechoso.

ANEXOS

ANEXO No. 1
PARQUES NACIONALES Y AREAS BAJO PROTECCION EN LA
CUENCA HIDROGRAFICA DEL CANAL DE PANAMA, AÑO 1992

NOMBRE	SUPERFICIE EN HECTAREAS	PORCENTAJE
Parque Nacional Chagres	129,000	39.5
Parque Nacional Soberanía	22,000	6.7
Parque Nacional Altos de Campana	4,815	1.5
Parque Natural Metropolitano	265	0.1
Monumento Natural Barro Colorado	5,400	0.1
Area recreativa del Lago Gatún	348	0.1
Parque Nacional Camino de Cruces	4,000	1.2
Total del área protegida	165,812	50.8
TOTAL	326,225	100.0

Fuente: INRENARE

ANEXO 2
MAPAS DEL ÁREA DE ESTUDIO